



Warszawa, 25/06/1996r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

prof. *Adam ZIELIŃSKI*

BRPO/218748/96/IX/JP

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

w Warszawie

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 27 62 61
Fax 27 64 53

W N I O S E K

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.Dz.U. nr 109 z 1991 r. , poz.471) oraz art. 22 ust.1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn.Dz.U. nr 109 z 1991 r., poz.470)

wnoszę

o stwierdzenie niezgodności art. 8 ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw : o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych , o Policji , o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 104, poz.515) z art. 1 oraz art.67 ust.1 i 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art.77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 84, poz.426 z późn. zm.).

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 8 ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa , o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 104, poz.515) dokonana została nowelizacja ustawy z dnia 11 maja 1995 r. Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74, poz.368) przez dodanie w art. 19 tejże ustawy punktu 3 a , wyłączającego kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach zwolnień ze służby funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, gdy wymaga tego ważny interes służby.

Powyższe wyłączenie prawa dochodzenia roszczeń na drodze sądowej przez określoną kategorię funkcjonariuszy publicznych narusza - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - wskazane wyżej przepisy konstytucyjne.

1. Art. 1 wspomnianych w sentencji wniosku przepisów konstytucyjnych określa Polskę jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej . W konsekwencji nakłada to na ustawodawcę obowiązek takiego stanowienia prawa, które nie naruszałoby podstawowych zasad, wynikających z tego przepisu . Zasada dostępu obywateli do sądu dla dochodzenia ich roszczeń należy do fundamentalnych założeń demokratycznego

państwa prawa. Wyrazem tego są m.in. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie i wyrażona *expressis verbis* choćby w orzeczeniach : z dnia 7 stycznia 1992 r. (sygn. K. 8/91) i z dnia 29 września 1993 r. (sygn. K. 17/92) oraz z dnia 7 lutego 1995 r. (sygn. W 14/94). Pogląd ten spotkał się także z aprobatą doktryny (M. Wyrzykowski : Prawo do sądu (w:) Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1995, s.27-34).

Wyłączenie zatem przez ustawodawcę prawa funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, zwolnionych z uwagi na ważny interes służby, do wniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na sprzeczną z prawem decyzję w sprawie ich zwolnienia narusza art. 1 wspomnianych przepisów konstytucyjnych .

2. W myśl art. 67 ust. 1 tychże przepisów , który stanowi dla ustawodawcy istotną dyrektywę w tworzeniu prawa, Rzeczpospolita Polska umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. nr 30, poz.181 z późn.zm.) aż do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw : o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych , o Policji , o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw nie zawierała przepisu , wyłączającego drogę sądową do dochodzenia roszczeń funkcjonariuszy UOP z tytułu niezgodnego z prawem zwolnienia ze służby z uwagi na ważny interes tej służby. Administracyjno-prawny charakter stosunku służbowego tych funkcjonariuszy powodował, iż każda wydana przez uprawnionego przełożonego decyzja o rozwiązaniu tego stosunku była decyzją administracyjną, co dawało- w myśl art. 196 kpa w brzmieniu z 1990 r. (Dz.U. nr 34 z 1990 r., poz.201) - zainteresowanym prawo do jej zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozwiązanie to utrzymała również ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74, poz.368) . Przedstawiony stan prawny uległ zmianie po nowelizacji ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa.

Dokonane przez kwestionowany przepis wyłączenie dopuszczalności drogi sądowej dla funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa zwolnionych ze względu na ważny interes służby narusza więc także postanowienia art. 67 ust. 1 przepisów konstytucyjnych.

3. Zawarta w art. 67 ust.2 przepisów konstytucyjnych zasada równości obywateli wobec prawa nie pozwala na rażące różnicowanie sytuacji obywateli w zakresie ochrony ich praw podmiotowych , do jakich należą zwłaszcza prawa wynikające ze stosunków pracy. Zasada ta, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym m.in. w orzeczeniach : z dnia 9 maja 1989 r. (sygn. Kw 1/89); z dnia 28 maja 1991 r. (sygn.K.1/91); z dnia 7 stycznia 1992 r. (sygn.K.8/91) przejawia się w tym , że wszystkie podmioty prawa , charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną powinny być traktowane równo, tj. według jednakowej miary , bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących . W tym kontekście należy podnieść, że unormowania obowiązujące wobec innych grup funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa i porządku publicznego , tzn. Policji i Straży Granicznej (ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. nr 30, poz.180 z późn. zm; ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej , Dz.U. nr 78 , poz.462 z późn.zm.) również w brzmieniu nadanym im ustawą z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych , o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw nie wyłączają dla funkcjonariuszy tych organów drogi sądowej do dochodzenia roszczeń , wynikających ze stosunku służbowego. Analogiczne uprawnienie służy także żołnierzom zawodowym (ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych - tekst jedn. Dz. U. nr 7 z 1996 r., poz. 44), których

stosunek służbowy charakteryzuje się jeszcze większym stopniem podporządkowania, niż funkcjonariuszy wyżej wymienionych służb. Godzi się w tym miejscu wskazać, że ani wykładnia językowa, ani systemowa, ani celowościowa nie uzasadniają przyjętego rozwiązania. W tym stanie rzeczy brak jest racjonalnych przyczyn, uzasadniających niedopuszczalność sądowej kontroli decyzji o zwolnieniu funkcjonariusza UOP ze służby z uwagi na jej ważny interes.

Wyłączenie w tym zakresie drogi sądowej w stosunku do funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa ma więc charakter dyskryminujący i w rezultacie narusza art. 67 ust 2 przepisów konstytucyjnych.

4. Będące przedmiotem wniosku zagadnienia są regulowane również w obowiązujących Polskę aktach międzynarodowego prawa publicznego, zwłaszcza zaś w art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. nr 61 z 1993 r., poz.284), ustanawiającym w ust.1 prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy ("zasadności oskarżenia w sprawach karnych lub ustalenia cywilnych praw lub obowiązków") przez niezawisły i bezstronny sąd. Należy przy tym zauważyć, że w praktyce orzeczniczej przepis ten interpretowany jest w sposób rozszerzający, czego dowodem jest choćby stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Delcourt przeciwko Belgii, iż "w społeczeństwie demokratycznym w rozumieniu Konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek wykładnia ścieśniająca art. 6 ust. 1 nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi tego artykułu."

Brak dopuszczalności drogi sądowej dla funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, zwolnionych ze względu na ważny interes służby, stanowi w rezultacie wykładnię zwięzłą powołanego wyżej przepisu i przez to nie odpowiada w rezultacie również standardom międzynarodowym.

5. Uwzględnienia wymaga też jeszcze jeden aspekt zagadnienia, wyrażający się w przyjęciu kryterium "ważnego interesu służby", jako przesłanki rozwiązania stosunku służbowego z funkcjonariuszem Urzędu Ochrony Państwa. Przesłanka ta występowała także we wcześniejszych uregulowaniach pragmatycznych (art. 52 ust.2 pkt 7 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszy MO, Dz.U. nr 12, poz.69 z późn.zm., art. 16 ust.2 pkt 6 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy SB i MO PRL, Dz.U. nr 38, poz. 181 z późn.zm.), lecz nie została zdefiniowana ani w powołanych ustawach, ani też w wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych. Po 1990 roku, w ramach orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego, sformułowano szereg warunków koniecznych dla stosowania przesłanki "ważnego interesu służby". Oba te sądy trafnie uznały, że - w uzasadnieniu decyzji personalnej o zwolnieniu - "ważny interes służby" musi być skonkretyzowany w każdej indywidualnej sprawie funkcjonariusza w drodze ustalenia okoliczności faktycznych, składających się na taką właśnie ocenę sprawy, należycie udowodnionych przy umożliwieniu udziału postępowania zainteresowanego i tylko wówczas, gdy nie zachodzą korzystniejsze podstawy fakultatywnego zwolnienia (wyrok NSA z dnia 24 lutego 1991 r., sygn. II SA 1188/91, wyrok SN z dnia 1 grudnia 1994 r., sygn. III ARN 65/94). Co prawda, rozpatrywane przez te sądy sprawy dotyczyły funkcjonariuszy Policji, ale identyczność unormowań dotyczących podstawy prawnej zwolnienia ze służby funkcjonariusza policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej nadaje wspomnianym wyrokom walor ogólniejszy.

"Ważny interes służby" jest tzw. pojęciem prawnym "niedookreślonym", a każde takie pojęcie stwarza potencjalną możliwość arbitralnego podejmowania decyzji . Szczególnie więc w sytuacjach, gdy przesłankę podjęcia decyzji administracyjnej stanowi pojęcie "niedookreślone" konieczne jest - w demokratycznym państwie prawnym, jakim zgodnie z art. 1 powołanych wyżej przepisów konstytucyjnych jest Polska - zachowanie kontroli sądowej nad działalnością administracji.

Z powyższych względów wnoszę, jak w petitum wniosku.

/-/ Adam Zieliński